

# VU Research Portal

## Strategisch advies als het wege van argumenten

Bouwmeester, O.

### ***published in***

Strategie maakt het verschil  
2009

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Bouwmeester, O. (2009). Strategisch advies als het wege van argumenten. In G. J. Melker, & W. ten Have (Eds.), *Strategie maakt het verschil* (pp. 152-160). Mediawerf.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## 12. Strategisch advies als het wege- van argumenten **Onno Bouwmeester**

**INLEIDING** Strategie vereist vooruitzien. De toekomst kan zich op meer dan één manier ontfouwen en daar kunnen mensen en organisaties verschillend op reageren. Door deze onzekerheid en vrijheid zijn strategische afwegingen heel anders dan bijvoorbeeld juridische afwegingen. De vraag of iemand schuldig is, is weliswaar omgeven door onzekerheid, maar vrijheid is er niet meer. De daad is gepleegd of niet. De handeling is verleden geworden. Strategie richt zich op de toekomst en op de vraag wat wijs of nuttig is om te doen op langere termijn.

Dit verschil in type vraag is voor Aristoteles reden om onderscheid te maken in het retorische genre, dat hoort bij het juridisch debat, gevoerd door aanklager en advocaat, en wat hij noemt het politieke debat. Dit debat richt zich op strategische vragen. De vraag is wat te doen in de toekomst als overheid of gemeenschap, gegeven een streven naar wat voordelig en liefst ook wijs of moreel is. Het juridische en het politieke genre kennen daarom een andere argumentatie.

Rhetorica is lange tijd beschouwd als iets voor taalwetenschappers en filosofen, nadat het bij het aflopen van de Middeleeuwen zijn centrale plaats in de academische curricula had verloren. Tegenwoordig krijgt het inzicht dat strategische vragen gezien kunnen worden als een retorisch genre, waarin argumenten de doorslag moeten geven, opnieuw voet aan de grond (Mason 1969; Toulmin, Rieke & Janik 1984; Majone 1992; Van Werder, 1999; Bouwmeester, 2008a; Van Houwelingen & Bouwmeester, 2008).

Strategieconsultants kunnen managers en beleidsmakers ondersteunen bij het afwegen van argumenten. Het gaat er vooral om hoofdzaken van bijzaken te scheiden en om geen belangrijke dingen over het hoofd te zien. Argumentatieanalyse helpt daarbij afwegingen transparant te maken. Het gaat om vragen als: welke voor- en nadelen heeft de strategie? Deze worden zichtbaar in de gebruikte argumenten. Aan de andere kant helpt argumentatieanalyse erbij de voorwaarden te verkennen en te benoemen die vervuld moeten zijn om de voordelen van een strategie te realiseren en nadelen eventueel te neutraliseren of hanteerbaar te maken. Deze voorwaarden worden zichtbaar in tegenargumenten.

ARGUMENTATIE-EVENWICHT Strategische vraagstukken zijn nog weinig geanalyseerd vanuit een argumentatietheoretische invalshoek.

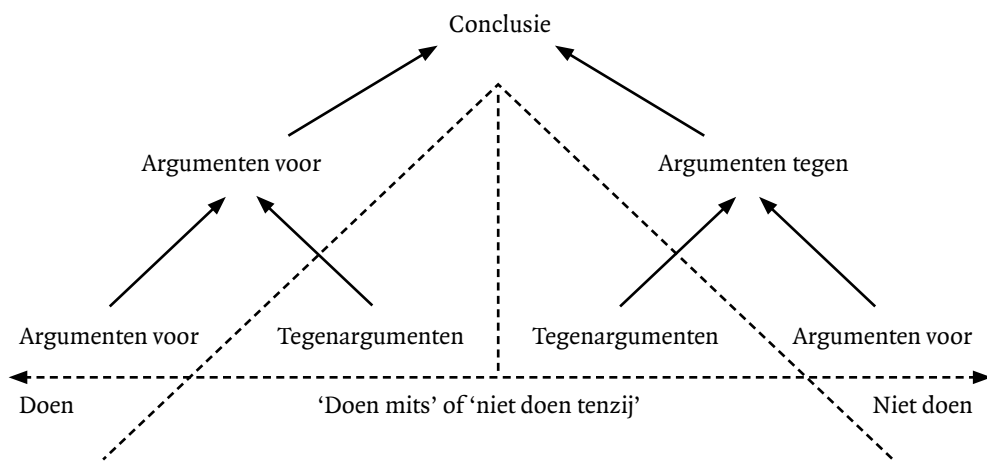
Mason (1969) heeft een dialectische benadering voor strategische planning ontwikkeld. Dialectisch staat daarbij voor argumentatief. Kern van zijn benadering is, dat hij veronderstellingen expliciet wil maken die achter een strategisch plan liggen. Wanneer de keuze is om bestaande producten op minder ontwikkelde nieuwe markten af te zetten, is de veronderstelling dat de afnemers op die nieuwe markten – bijvoorbeeld derde wereldlanden – zitten te wachten op buitenlandse producten, en dat hun behoeften gelijk zijn aan de binnenlandse behoefte op de meer ontwikkelde thuismarkt. Is dat wel zo? De keuze om bijvoorbeeld geen nieuwe, innovatieve producten af te zetten op de binnenlandse markt veronderstelt dat binnenlandse afnemers lang dezelfde behoeften houden en dat concurrenten geen nieuwe vraag creëren door te innoveren. Het zichtbaar maken van veronderstellingen en het doordenken van de consequenties van het omdraaien van veronderstellingen, leidt tot het formuleren van een alternatief plan: de ‘antithese’. Door het oorspronkelijke plan te vergelijken met het alternatieve plan en te zoeken naar spanningen en mogelijke oplossingen, ontstaat een synthese in dit argumentatiespel. Een mogelijke oplossing is te letten op de timing: wanneer innoveren en wanneer buitenlandse markten betreden? Dit spelen met tegenargumenten is erop gericht de randvoorwaarden voor succes boven tafel te krijgen.

De benadering van Mason (1969) is vrij idealistisch.

Van Werder is pragmatischer in zijn benadering om de argumentatierationaliteit van beslissingen te verhogen. Hij analyseert de strategische besluitvorming die heeft geleid tot het aanpassen van de Daimler Benz holding tot een ‘geïntegreerde technologiegroep’ met heel verschillende dochters gericht op autobouw, vliegtuigbouw, treinbouw en witgoed. Tien jaar later komt Daimler Benz hierop terug vanwege oplopende verliezen: ze kiezen dan weer voor concentratie en verplating. In zijn analyse presenteert Van Werder de argumentatie die achter deze besluitvorming ligt en hij beoordeelt daarbij o.a. hoeveel tegenargumenten zijn meegenomen in de besluitvorming. Hoe meer tegenargumenten zichtbaar zijn, des te beter en gebalanceerder vindt hij de argumentatie. Zijn criterium voor evenwichtige argumentatie is dat er meer dan vier tegenargumenten in de besluitvorming worden meegenomen (Van Werder, 1999, p. 479).

Dat kunnen hoofdargumenten zijn of detailargumenten die de hoofdargumenten ondersteunen. Zijn these is dat betere argumentatie leidt tot betere besluiten. Waren de besluiten niet goed, dan moet dat zichtbaar worden in de indicatoren voor goede argumentatie: de onderbouwing van de hoofdar-

gumenten is bijvoorbeeld onvoldoende (te weinig detailargumenten) of de balans is niet goed (tegenargumenten zijn over het hoofd gezien). Van Werder maakt bij het criterium 'evenwichtigheid' geen onderscheid naar type tegenargument. Waar het gaat om de balans in de argumentatie is het echter belangrijk dat op hoofdniveau in de argumentatie voldoende tegenargumenten zichtbaar zijn, die de claim direct in twijfel trekken. De argumenten voor moeten dan desondanks kunnen standhouden. Wanneer positieve argumenten overwegen in een argumentatie leidt dit immers tot een positief besluit. Wanneer de tegenargumenten domineren, leidt dit tot een negatief besluit. Over het algemeen zijn strategische vragen controversieel en zal de conclusie ergens in het midden liggen. Figuur 1 toont de variatie in argumentatie-evenwicht met bijpassende conclusies.



Figuur 1. Argumentatie-evenwicht

Figuur 1 geeft direct onder de conclusie (claim) de globale argumenten en de laag daaronder de detailargumenten. Het hoeft niet bij één enkele laag detailargumenten te blijven. De diepte in de argumentatie kan verder toenemen bij complexe vraagstukken. Onder in figuur 1 staat links de consequentie weergegeven van overwegend positieve argumenten die ook op detailniveau goed ondersteund kunnen worden. Dat leidt tot een positieve conclusie: 'doen'. Rechts staat de situatie van overheersende tegenargumenten, waarbij deze tegenargumenten goed ondersteund kunnen worden op detailniveau. Dat leidt tot een negatieve conclusie: 'niet doen'. Tussenvormen zijn 'niet doen tenzij'

of ‘doen, maar onder voorwaarden’. Een argumentatie is niet gebalanceerd als tegenargumenten ten onrechte worden weggelaten. Omdat de meeste strategische vraagstukken in de praktijk controversieel zijn, is eenzijdig positieve dan wel negatieve argumentatie altijd verdacht.

**TWEE STRATEGISCHE DEBATTEN** Argumentatie-evenwicht is te illustreren aan de hand van twee strategische debatten. Het eerste gaat over de vraag of Schiphol verder mag groeien, het tweede of er een snelweg langs het Naardermeer aangelegd moet worden. Deze debatten zijn samengevat in de tabellen 1 en 2. Alle argumenten die zichtbaar zijn in deze tabellen zijn uitsluitend argumenten op hoofdniveau. Tegenargumenten op detailniveau die een positief hoofdargument in twijfel trekken – zoals uitzonderingen waarbij er geen positieve effecten zijn bij groei van Schiphol – zijn weggelaten. Zij hebben minder impact dan de tegenargumenten op hoofdniveau die de claim direct in twijfel trekken. Immers, deze detailargumenten verzwakken alleen een argument voor. Ze nuanceren daarmee hoofdargumenten. De vraag naar de balans in de argumentatie geldt daarom in eerste instantie voor de hoofdargumentatie.

Tabel 1 geeft de hoofdargumentatie die het besluit over groei van Schiphol ondersteunt en nuanceert. De argumentatie is afkomstig van tien adviesrapporten, uitgekomen tussen 1992 en 2001. De onderliggende detailargumentatie is te vinden in Bouwmeester (2008a, p. 149).

Het grote aantal tegenargumenten in het debat rond de vraag of Schiphol moet groeien, leidt in dit geval tot een positief advies met restricties: ‘doen onder voorwaarden’. Schiphol mag daarom voorwaardelijk verder groeien. De bezwaren tegen groei zijn zo groot, dat daar rekening mee gehouden moet worden. Anders schiet de groei het doel voorbij en wegen de positieve effecten van groei, zoals economische groei, meer werkgelegenheid en meer reisbestemmingen, niet meer op tegen negatieve effecten als geluidsoverlast, veiligheidsrisico's en een overbelast wegennet rond Schiphol. Om de balans goed te houden, moeten negatieve effecten zoals geluidsoverlast en veiligheidsrisico's waar mogelijk aangepakt worden. Twee condities voor succes worden daarbij apart onderstreept: het serviceniveau van de regio moet voldoende zijn om groei te faciliteren. Dus voldoende wegen, een aantrekkelijke woonomgeving en voldoende bedrijventerreinen om de extra bedrijvigheid die Schiphol aantrekt ook mogelijk te maken.

Advies (claim), argumenten (want) en tegenargumenten (maar)
Claim: Schiphol kan het best verder groeien onder voorwaarden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Want: voorwaardelijke groei heeft meer positieve dan negatieve welvaartseffecten</li> <li>• Want: Schiphol heeft veel structurele positieve effecten</li> <li>• Want: Investeren in groei leidt ook tot tijdelijke positieve effecten</li> <li>• Want: Geschiedenis toont de voordelen van de groei van Schiphol in het verleden</li> <li>• Want: Groei van Schiphol versterkt internationale concurrentiepositie</li> <li>• Want: Omvang en serviceniveau moeten boven bepaalde drempelwaarde liggen om Schiphol internationaal concurrerend te laten blijven</li> <li>• Maar: Schiphol heeft ook veel structurele negatieve effecten</li> <li>• Maar: Negatieve effecten moeten wel worden aangepakt</li> <li>• Maar: Kosten-batenanalyse is niet altijd correct toegepast (onvolledige weergave van vooral negatieve effecten)</li> <li>• Maar: Economische effecten worden vaak overschat</li> <li>• Maar: Vereist zijn goede wegen, woonomgeving, bedrijventerreinen etc. (service niveau regio)</li> <li>• Maar: Groei van Schiphol mag groei van Amsterdam niet belemmeren</li> </ul>

Tabel 1. Argumentatie bij een strategisch besluit over groei van Schiphol  
(Bron: Bouwmeester, 2008b)

Daarnaast moet groei van Schiphol de groei van de stad Amsterdam niet frustreren. Deze tegenargumenten worden meegenomen in de uiteindelijke conclusie. Dat maakt de conclusie gebalanceerd.

Daarnaast speelt in de besluitvorming twijfel over de objectiviteit en betrouwbaarheid van de ingeschatte effecten, waarbij de positieve effecten te rooskleurig worden geschat, terwijl bepaalde typen van negatieve effecten worden genegeerd of ontkend. Dit roept twijfel op over het argument dat positieve effecten overwegen, een argument dat ook niet door elke partij in het debat wordt erkend. Dit oordeel is echter situatie afhankelijk: iemand die veel reist hecht meer waarde aan een toename van bestemmingen, terwijl iemand die niet met het vliegtuig reist vooral groei van de negatieve effecten meeweegt. Deze dimensie van verschillende belangen komt niet terug in de uiteindelijke conclusie, net als onzekerheid in de schattingen. Deze argumenten worden in het debat te licht bevonden. De balans tussen argumenten voor en tegen is goed in het debat over de groei van Schiphol, ook al heeft de Schiphol-

lobby de meeste macht in het debat. Er is voldoende aandacht voor negatieve consequenties doordat sterke partijen als Amsterdam en de milieubeweging en omwonenden in dit debat van zich laten horen. Dat leidt tot bijstellingen en uiteindelijk tot conditionele groei. Een debat waarin de schaduwzijden van groei voldoende aandacht krijgen, leidt dus uiteindelijk tot een strategische beslissing met minder negatieve effecten.

Het tweede debat was nog gaande gedurende de analyse en gaat decennia terug: een beleidsvoornemen tot aanleg van een snelweg langs het Naardermeer. Steeds wordt het besluit uitgesteld. Weerstand is groot, ondanks de vermeende voordelen. Tabel 2 geeft de hoofdargumenten. Deze zijn afkomstig uit 41 artikelen gepubliceerd in de dagbladen FD, NRC, Trouw, Volkskrant en Parool tussen 1 februari 2003 en 1 februari 2008. Weergave van de onderliggende detailargumentatie is te vinden in Van Houwelingen en Bouwmeester (2008, p. 32).

#### **Advies (claim), argumenten (want) en tegenargumenten (maar)**

**Claim:** Er moet een snelweg aangelegd worden die Almere, Amsterdam en Schiphol met elkaar verbindt.

- **Want:** Een nieuwe snelweg vergroot de bereikbaarheid van het gebied
- **Want:** Wethouder Duijvenstein van Almere heeft gedreigd de bouw van nieuwe huizen stil te leggen als er geen weg komt
- **Want:** De regionale bestuurders zijn voorstanders van de aanleg van een snelweg
- **Want:** Volgens de nota mobiliteit is een gemiddelde snelheid van 60 km/h acceptabel en dat wordt hier niet gehaald
- **Want:** Er moet snel een beslissing worden genomen, om verdere problemen te voorkomen
- **Want:** In de tweede kamer bestaat een meerderheid voor de 'locatiespecifieke variant'
- **Maar:** Geen van de voorgestelde varianten levert meer baten op dan kosten
- **Maar:** Aanleg levert weinig mobiliteitswinst op
- **Maar:** De aanleg van de snelweg lost de files niet op
- **Maar:** Andere oplossingen zijn effectiever om de fileproblematiek op te lossen
- **Maar:** Naar de mening van de omwonenden wordt niet geluisterd
- **Maar:** Er is geen draagvlak bij de lokale bestuurders voor de 'locatiespecifieke variant'
- **Maar:** Het Naardermeer is een waardevol natuurgebied

Tabel 2. Argumentatie bij een debat over de aanleg van een snelweg langs het Naardermeer (Bron: Van Houwelingen & Bouwmeester, 2008)

De tegenargumenten in het snelwegdebat overheersen. Niet zozeer in aantal maar vooral in impact. Ze trekken de effectiviteit van de snelweg in twijfel. De claim in tabel 2 is nog positief geformuleerd, maar de uiteindelijke conclusie neigt zo langzamerhand naar 'niet doen, tenzij'. De argumenten vóór zijn sterk politiek gekleurd en wegen in dit debat uiteindelijk minder zwaar dan de ineffectiviteit van de maatregel. Er is draagvlak om iets aan het probleem te doen, maar het moet meer zijn dan symboolpolitiek met onomkeerbare negatieve consequenties.

Een politiek argument komt van de dreiging van wethouder Duijvenstein woningbouw te stoppen in verband met de bereikbaarheid van Almere. Een ander argument komt van het draagvlak onder regionale bestuurders, er is een verwijzing naar de nota mobiliteit waarin een acceptabele rijsnelheid van 60 per uur wordt genoemd (die niet wordt gehaald) en ten slotte blijkt er in de Tweede Kamer draagvlak voor aanleg van de locatiespecifieke variant. Dit is een variant met de minste gevolgen voor het natuurgebied 'Het Naardermeer'. Twee minder politieke argumenten verwijzen naar de bereikbaarheid van het gebied: die neemt toe door aanleg van de snelweg en ten tweede de urgentie van de bereikbaarheidsproblematiek.

De tegenargumenten in dit debat waarschuwen de beleidsmakers vooral voor de ineffectiviteit van de voorgestelde maatregel: een negatief kosten baten saldo, beperkte mobiliteitswinst, vergelijkbare filedruk en de aanwezigheid van effectievere oplossingen. Daarnaast zijn er ook politieke tegenargumenten: er is een gebrek aan draagvlak op lokaal niveau en bij omwonenden. Tot slot is er het ongewenste effecten van schade aan het natuurgebied 'Het Naardermeer'.

In het snelwegdebat domineren de tegenargumenten. De voorgestelde oplossing voor het mobiliteitsprobleem is onvoldoende effectief. Het middel schiet daarnaast zijn doel voorbij en genereert daarmee ongewenste neveneffecten. Ook al is er politiek draagvlak om iets te doen aan de mobiliteitsproblematiek, de twijfel over effectiviteit van de snelweg maakt dat het plan het toch steeds niet haalt. Net als in het Schipholdebat is de argumentatie gebalanceerd. De mogelijkheden om de tegenargumenten te neutraliseren zijn echter beperkt, omdat er fundamentele twijfel bestaat over de positieve effecten. Waar twijfels in het Schipholdebat genegeerd konden worden, omdat positieve effecten voldoende overtuigend waren, ligt de balans in het Snelwegdebat anders: de twijfel overheerst.

HET WEGEN VAN ARGUMENTEN De weergave van de debatten is in zoverre verschillend dat het Schipholdebat beperkt is tot economische effecten en



milieueffecten. Politieke argumenten spelen minder een rol. Alleen het argument dat Amsterdam moet kunnen blijven groeien, is politiek. In het snelwegdebat spelen politieke argumenten een grote rol. De meest voor de hand liggende verklaring is dat de bronnen om het debat te analyseren verschillend zijn: rapporten in het Schipholdebat en krantenartikelen in het snelwegdebat. Beleidseconomen willen zich in hun rapporten niet direct mengen in politieke discussies, terwijl journalisten daar juist wel verslag van doen.

De debatten over Schiphol en de aanleg van een snelweg komen na een afweging van de hoofdargumenten tot verschillende conclusies: de groei van Schiphol kan doorgaan, maar onder voorwaarden ('ja mits') en aanleg van een nieuwe snelweg langs het Naardermeer is ongewenst. Dat laatste kan veranderen als de effectiviteit van de maatregel overtuigender wordt en de negatieve consequenties kunnen worden beperkt ('nee tenzij'). Deze afweging is echter niet afhankelijk van het 'aantal' argumenten voor of tegen, maar van de kracht van de afzonderlijke argumenten.

In beide debatten is het aantal argumenten voor en tegen vergelijkbaar. Van Werder (1999) spreekt van balans wanneer er meer dan vier keer een tegenargument gegeven wordt. Voor hem zouden beide debatten dus evenwichtig zijn. Deze maat voor balans is echter te beperkt. Het gaat bij balans ook om de relevantie van de argumenten en de vraag of deze argumenten voldoende doorwerken op de conclusie. Dat toont de vergelijking tussen het Schipholdebat en het snelwegdebat aan: het aantal tegenargumenten is vergelijkbaar maar hun impact is verschillend. Daarom is het bij het streven naar argumentatie-evenwicht een eerste stap om een volledig overzicht te geven van de argumenten voor en tegen en dat mogen er best meer dan vier zijn. Het juiste minimum is afhankelijk van de complexiteit van het debat.

Om tot een betere indicator te komen voor evenwichtigheid in de argumentatie, is het vervolgens nodig om te differentiëren naar de plek van het tegenargument in de gehele argumentatie: is dat een argument op hoofdniveau of op detailniveau, en als het op detailniveau zit, nuanceert het dan een argument voor, of een argument tegen. Detailargumenten die een hoofdargument sterk neutraliseren hebben zeker impact, maar over het algemeen is hun impact op de conclusie zwakker dan de impact van hoofdargumenten.

Ten derde is het nodig de relatieve kracht van het tegenargument te beoordelen in termen van relevantie en in termen van onderbouwing. Relatief wil zeggen: de kracht van tegenargumenten in verhouding tot de argumenten voor.

Deze afweging maakt het mogelijk te beoordelen of de uiteindelijke besluitvorming naar de juiste kant doorslaat. Deze afweging is van belang, want veel strategische beslissingen zijn controversieel en laten ruimte om te kiezen. Dat blijkt uit beide beschreven debatten, die allebei in het midden uitkomen in figuur 1: het ene links, het andere rechts in het midden. Daarmee geven de debatten ook blijk van evenwichtigheid. Het uiteindelijke oordeel dat tot de conclusie leidt blijft echter mensenwerk: het vereist voor alles oordeelsvermogen.

#### LITERATUUR

Aristotle (1991). *On rhetoric: A theory of civic discourse*. New York: Oxford University Press

Bouwmeester, O. (2008a). *Advice as Argument: Economic Deliberation in Management Consulting and Academic Contract Research*. Dissertatie. Amsterdam: Vrije Universiteit

Bouwmeester, O. (2008b). *De argumentatiepraktijk van consultants en academische adviseurs: een dubbele casestudie*. M&O, 62 (6), 42-57

Majone, G. (1989). *Evidence, argument and persuasion in de the policy process*. New Haven: Yale University Press

Mason, R. O. (1969). *A dialectical approach to strategic planning*. Management Science, 15 (8), 403-414

Toulmin, S.E., Rieke, R.J., & Janik, A. (1984). *An introduction to reasoning*. New York: Macmillan

Houwelingen, G. van, Bouwmeester, O. (2008). *Situationele rationaliteit in publieke besluitvorming*. Filosofie in bedrijf, 18 (2), 25-40

Werder, A. van (1999). *Argumentation rationality of management decisions*. Organization Science, 10 (5), 672-690